

University of Groningen

De meest absurde grens van Europa?

Munneke, Solke

Published in:
Verwant met verband

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Publication date:
2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Munneke, S. (2019). De meest absurde grens van Europa? In P. Huisman, R. Neerhof, & F. van Ommeren (editors), *Verwant met verband: Ruimte, recht en wetenschap: Vriendenbundel voor prof mr. J. Struiksma* (blz. 47-56). Instituut voor Bouwrecht.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Verwant met verband: Ruimte, Recht en Wetenschap

Vriendenbundel voor prof. mr. J. Struiksma

Onder redactie van:
mr. dr. P.J. (Pim) Huisman
prof. dr. A.R. (Richard) Neerhof
prof. mr. F.J. (Frank) van Ommeren

Eerste druk



's-Gravenhage - 2019

De meest absurde grens van Europa?

Prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke

‘Van het punt van doorsnijding, bij art. 15 vermeld, tot het aanrakingspunt der drie departementen, zal de grenslijn onbepaald blijven, daar de beide commissien zich niet hebben kunnen verstaan over de wijze, hoe zou worden afgescheiden het kleine gedeelte van het kanton Aubel, hetwelk ingevolge het tractaat van der 31sten Mei en andere akten van het Congres van Weenen, aan het Koninkrijk Pruisen behooren moet.

Deze zwarigheid zal aan de beslissing der wederzijdsche Gouvernemen ten onderworpen worden, die, om ze uit den weg te ruimen, dusdanige nadere maatregelen zullen nemen, als zij noodig zullen oordeelen.

In afwachting van deze beslissing, zal de gemeente Moresnet voorloopig de grensscheiding uitmaken; derwijze, dat het gedeelte dezer gemeente, gelegen ter linkerzijde van eene regte lijn, te trekken van het aanrakingspunt der drie kantons, tot het aanrakingspunt der drie departementen, in alle gevallen het Koninkrijk der Nederlanden zal toebehooren, even als dat gelegen ter regterzijde van eene lijn, te trekken van de grenzen van het kanton. Eupen, regtstreeks van het zuiden naar het noorden, tot hetzelfde aanrakingspunt der drie departementen, in alle gevallen tot het koninkrijk Pruisen behooren zal; en dat eindelijk het gedeelte van deze zelfde gemeente, tusschen deze beide linien gelegen, als het eenige zijnde, waarover redelijker wijze geschil kan bestaan, aan een gemeenschappelijk beheer onderworpen zal zijn, en door geen der beide mogendheden met krijgsvolk bezet zal mogen worden; alles onverminderd het hierboven vastgestelde, betrekkelijk het gedeelte van Moresnet, dat tusschen den grooten weg en het kanton Eupen begrepen is, welk gedeelte, bij art. 15 hierboven, reeds aan het koninkrijk Pruisen is afgestaan.’

1 Inleiding

Met bovenstaande woorden ‘loste’ artikel 17 van het beroemde Grenstractaat van Aken, het geschil tussen Nederland en Pruisen ‘op’, aan wie de strategisch belangrijke zinkspaatmijn ‘Altenberg’ (Vieille Montagne) zou toebehoren. Deze woorden betekenden ook de geboorte van Neutraal-Moresnet, meer dan 100 jaar lang het kleinste en onbekendste land van Europa. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Versailles op 10 januari 1920 hield het landje weer op te bestaan en werd Neutraal-Moresnet officieel bij België ingelijfd. Dat was overeenkomstig de wens van de bevolking, die de Belgische nationaliteit verkreeg.

Wie Jan Struiksma enigszins kent, weet dat zijn interesse breed is en dat deze zich dus ver buiten zijn eigenlijke vakgebied uitstrekt. Van de kwaliteit van tentamens tot de theoretische exercities van Hohfeld, en van gefotografeer tot gefiets, Jan draait er zijn hand niet voor om. En niet alleen weet hij in al die gevallen precies waarover hij het heeft, hij probeert die kennis ook steeds in de praktijk te brengen: door hard te fietsen,

mooie foto's te maken, theoretische boekjes te publiceren of de uitslag van tentamens op wiskundige wijze te analyseren.

Die brede, praktisch ingestelde belangstelling betreft ook de wonderbaarlijke lotgevallen van Neutraal-Moresnet. Neutraal-Moresnet was een zogeheten condominium, een stuk grond dat niet tot een enkel land behoort maar waarover de soevereiniteit door meerdere staten wordt gedeeld. Ook meer dan 100 jaar na dato kan dit staatsrechtelijk bijzondere verschijnsel op de warme belangstelling van Jan rekenen. Dat resulteerde bijvoorbeeld in jaarlijkse excursies naar Neutraal-Moresnet onder leiding van Jan en ondergetekende, waaraan de meeste collega's op de VU niet wisten te ontsnappen.

Maar inmiddels is elke grensmaal daar wel verkend, dus wordt het tijd de blik te verruimen. Daarom wil ik in dit stukje op zoek gaan naar een antwoord op de vraag: vormde Neutraal-Moresnet, in de woorden van Dröge, de meest absurde grens van Europa, of kan het nog gekker?¹ En wat verklaart eigenlijk het succes of het falen van een condominium? Hoe is het, met andere woorden, mogelijk dat Neutraal-Moresnet zo lang heeft bestaan? En als het nog absurder kan, waar moeten we dan zijn? Hopelijk leidt dit 'onderzoekje' dus tot nieuwe excursies in de toekomst, of anders toch ten minste tot een aardig stukje.²

2 Het succes van Moresnet

Neutraal-Moresnet was, als gezegd, een condominium. De centraal gelegen zinkmijn die Nederland en Duitsland elkaar niet gunden, leidde ertoe dat geen overeenstemming kon worden bereikt over het precieze verloop van de grens ter hoogte van het plaatsje Kelmis. De moeilijkheden waren zo groot dat de smalle halve ruit waarvan het noordelijkste puntje raakte aan de Vaalserberg de facto een min of meer onafhankelijke status kreeg én bovendien een waar smokkel- en gokparadijs werd.³

Het was overigens nog bijna misgegaan. In 1830 bereikten Nederland en Pruisen wel degelijk overeenstemming over de oplossing van dit probleem. De mijn zou naar Nederland gaan, en Duitsland zou het Hertogenwald krijgen. Gelukkig brak toen de Belgische opstand uit, waardoor Willem I andere zaken aan zijn hoofd had, en bovendien na verloop van tijd niets meer in het zuiden te vertellen had.⁴ Er was anders ook nooit een vierlandenpunt geweest.

Een van de ingewikkeldste juridische vragen is die naar het toepasselijke recht in een condominium. Een condominium is immers eigenlijk niets anders dan een heel erg dikke grenslijn. Duidelijk is dat aan de ene kant het recht van staat A geldt, en aan de

1 Ph. Dröge, *Moresnet. Opkomst en ondergang van een verdwenen buurlandje*, Houten/Antwerpen: Uitgeverij Unieboek | het Spectrum bv, 2016, p. 45.

2 Dit is een volstrekt onwetenschappelijke bijdrage; er zijn nauwelijks tot geen primaire bronnen geraadpleegd en het meeste denkwerk, voor zover het die naam verdient, is sterk speculatief en nauwelijks onderbouwd. Ik meen zelf dat dit de leesbaarheid wel ten goede is gekomen.

3 Zeer aan te raden is het in noot 1 genoemde boek van Philip Dröge, uitgebracht rond de tweehonderdste verjaardag van het neutrale gebied. Ook het boekenweekessay van David van Reybrouck *Zink* (zie noot 4 hierna) is een aanrader.

4 D. Van Reybrouck, *Zink*, (boekenweekessay), Uitgeverij De Bezige Bij, 2016, p. 18.

andere kant het recht van staat B, maar wat geldt er voor die dikke grensstreep zelf? Geldt dan het recht van beide landen, of van geen van beide? Of zijn nog andere oplossingen denkbaar?

Die vraag speelt met name in condominia waar ook daadwerkelijk mensen wonen (dat is lang niet altijd niet het geval), of waar, zoals in het geval van Moresnet, het condominium een economische-strategische positie heeft. In de eerste jaren van Moresnet wilde men het toepasselijke strafrecht laten afhangen van de nationaliteit van de verdachte in kwestie. Dröge beschrijft het aldus:

‘Een Pruisische inbreker die in Kelmis een raampje intikt, valt onder het Pruisische strafrecht. Een Nederlandse ondernemer die er een zaak tegen een collega wil aanspannen, doet dat onder het Nederlandse Burgerlijk Wetboek.’⁵

Die aanpak leidde uiteraard tot meer problemen dan oplossingen, want hoe om te gaan met de inwoners van Moresnet zelf? Welke nationaliteit hadden zij eigenlijk? Het voorheen bestaande Franse Keizerrijk was met de Slag van Waterloo en het Congres van Wenen verdwenen, en de soevereiniteit over Moresnet zelf werd door Nederland en Duitsland betwist. Bovendien zou een dergelijk rechtspluralisme wel erg gemakkelijk tot rechtsongelijkheid leiden, terwijl bovendien nog steeds moeilijke beslissingen zouden moeten worden genomen over de vraag wanneer welk recht *precies* van toepassing zou zijn.

Het getuigde dan ook van een bijna onduits, praktisch inzicht toen Pruisen in 1822 voorstelde om in het Neutrale gebied de oude Franse wetgeving van toepassing te laten blijven. De oude Code Napoléon en de oude Franse Code Pénal behielden zo hun betekenis. Gemoderniseerd werden zij uiteraard niet, anders dan in de omringende landen die hun rechtsstelsels voor een deel overigens ook op die Franse wetgeving hadden gebaseerd. De lijfstraffen die de oude Franse strafwet nog kende, moesten maar op de koop toe worden genomen.

Condominia zijn ook vandaag de dag minder zeldzaam dan misschien wordt gedacht, maar ze zijn vaak geen lang leven beschoren, en al helemaal niet als de (economische) belangen of spanningen toenemen. Het lijkt me niet uit te sluiten dat, ondanks alle kritiek op het verouderde rechtsstelsel, juist de gelding van deze oude wetgeving heeft bijgedragen aan het langdurige bestaan van Moresnet. Eigen rechtsregels, die onafhankelijk van het recht van de beide samenwerkende staten bestaan, vergroten immers de afstand tot die besturende staten en verkleinen daarmee het aantal confrontaties tussen die beide staten. En hoe minder conflicten, hoe beter. Een gestructureerd eigen rechtssysteem biedt stabiliteit en bevordert de zelfstandigheid en onafhankelijkheid. Uiteraard niet in een vacuüm - ook andere elementen hebben bijgedragen aan het voortbestaan van Neutraal-Moresnet - maar niet valt uit te sluiten dat dit eigen rechtssysteem, en de voorspelbaarheid die er het gevolg van was, een van de succesfactoren is geweest.

Voor de meeste condominia is deze ‘luxe’ positie er niet en moet bij problemen van geval tot geval naar bevind van zaken worden gehandeld en onderhandeld. Een dergelijke vorm van ‘maatwerk’ kan aantrekkelijk en praktisch klinken, en soms is zij dat ook wel,

5 P. Dröge, a.w., p. 56.

maar in een door afgunst, politieke spanningen en economische belangen gekenmerkt gebied als Neutraal-Moresnet zou zij waarschijnlijk eerder tot vergroting van de problemen hebben geleid dan hebben bijgedragen aan oplossingen.

Niet dat met de toepasselijkheid van het oude Franse recht de problemen allemaal opgelost waren natuurlijk. Neutraal-Moresnet kende bijvoorbeeld geen rechtbanken of gerechtshoven, dus rees nog steeds de vraag bij welke rechter men terecht moest. Met name op het terrein van de strafrechtspraak was daarvoor een originele oplossing bedacht. Strafzaken werden het ene jaar in Aken (dus in Pruisen) behandeld, het andere jaar in Luik (toen nog Nederland). Het jaar waarin de zaak begon was daarbij bepalend.⁶ Zo pingpongte de rechtsmacht in strafzaken heen en weer tussen Nederland en Duitsland, ook al was het toe te passen recht noch dat van Nederland, noch dat van Duitsland.

Met deze korte schets van het (relatieve) succes van Moresnet kan worden volstaan. Het is nu tijd om verder te kijken, want Moresnet was niet het enige condominium in Europa, en ook niet het oudste. Daarvoor moeten we zuidelijker zijn....

3 Fazanteneiland

We komen dan bij de grens tussen Frankrijk en Spanje, in de buurt van Baskenland. Ook daar treffen we al eeuwenlang een condominium aan, tot op de dag van vandaag. Een condominium waar het 'pingpongen' met de rechtsmacht zelfs tot de essentie is gaan behoren: het Fazanteneiland, het oudste nog bestaande condominium ter wereld.

Met een oppervlakte van nog geen 7000 m² is dit condominium een heel stuk kleiner dan Neutraal-Moresnet. Het is een eilandje gelegen in de rivier de Bidasoa, die de grens tussen Frankrijk en Spanje vormt. Om de zes maanden komen vertegenwoordigers van Spanje en Frankrijk naar het - verder onbewoonde - eiland om er de soevereiniteit officieel over te dragen: tussen 1 februari en 31 juli van elk jaar behoort het eiland namelijk tot Spanje, de overige zes maanden is het eiland officieel Frans grondgebied. En daarna neemt Spanje het bestuurlijke gezag weer over.⁷ En zo gaat dat gepingpong al sinds de oprichting van dit condominium in 1659, toen bij het Verdrag van de Pyreneeën na een lange bloedige oorlog de vrede tussen Frankrijk en Spanje werd vastgelegd. Bepaald werd toen ook dat het eilandje waar het verdrag werd gesloten de genoemde bijzondere status zou verkrijgen, als symbool van vrede en neutraliteit.

Het bestuurlijk gezag wordt afwisselend uitgeoefend door de commandanten van de marine in respectievelijk San Sebastian en Bayonne, maar in de praktijk valt deze bestuurlijke taak grotendeels toe aan de burgemeesters van de Spaanse en Franse gemeente die aan weerszijden van de rivier liggen, respectievelijk die van het Spaanse Irun en van het Franse Hendaye.⁸ Daarmee lijkt de bestuurlijke constructie dus wel iets op die van Neutraal-Moresnet. Ook daar wezen de beide regeringen immers een commissaris aan,

6 P. Dröge, a.w., p. 58.

7 Zie bijvoorbeeld: <https://www.amusingplanet.com/2016/10/pheasant-island-island-that-changes.html>

8 Zie: <https://www.bbc.com/news/stories-42817859>

maar werd de dagelijkse praktijk aan de burgemeester overgelaten, al was dat in het geval van Neutraal-Moresnet maar één persoon. Opschaling bij bestuurlijke moeilijkheden, een veelvoorkomend verschijnsel in de beginjaren van Neutraal-Moresnet is bij een onbewoond eiland als het Fazanteneiland natuurlijk zelden tot nooit nodig.

Het eiland is helaas niet voor publiek toegankelijk, maar dat voorkomt ongetwijfeld ook een hoop juridische ellende.⁹ Er is overigens ook niet veel te zien. Afgezien van een witgrijze zuil op het eiland, die herinnert aan het daar gesloten vredesverdrag, is er eigenlijk niets. De uitoefening van de soevereiniteit beperkt zich dientengevolge feitelijk dan ook tot de werkzaamheden van de Franse en Spaanse plantsoenendienst: gras maaien en hier en daar een boom snoeien. Afgaande op de foto's die op internet zijn te vinden behoort onderhoud van het monument niet tot de werkzaamheden van de plantsoenendienst....

Dit zesmaandelijke pingpongen is redelijk uniek, maar we zouden ons kunnen afvragen of het strikt genomen het condominium niet zijn bijzondere karakter ontnemt: er is immers op elke dag van het jaar slechts één staat die de soevereiniteit over het grondgebied uitoefent. Van een condominium is dan eigenlijk geen sprake. Dat zou anders zijn als de soevereiniteit wel door beide landen wordt geclaimd, en slechts op praktische gronden de bestuurlijke taakverdeling om de zes maanden wisselt. Het zou kunnen dat dat het geval is; de schaarse, voornamelijk journalistieke, bronnen bekommeren zich niet over dergelijke juridische finesses. Het maakt de situatie voor het overige natuurlijk ook niet minder bijzonder.

Ook hier kunnen we de vraag stellen hoe het kan dat dit condominium al zo lang bestaat. De theorie leert immers dat condominiumia zelden een lang leven zijn beschoren. In het geval van Fazanteneiland lijkt het antwoord niet erg moeilijk. Het succes van dit condominium is zonder twijfel gelegen in zijn praktische betekenisloosheid: nauwelijks grondgebied, geen inwoners, en geen enkel economisch of ander belang; uitsluitend een symbolische waarde. Dat gezegd hebbend, moet wel worden opgemerkt dat het niet zo goed gaat met het Fazanteneiland. Als gevolg van natuurlijke erosie wordt het eiland steeds kleiner, terwijl geen van beide staten bereid lijkt in het behoud van dit louter symbolische eilandje te investeren. Ook het laten wapperen van de vlag van het land tot het grondgebied waarvan het eiland behoort, stuit tegenwoordig op bezwaren. Uit vrees de Baskische onafhankelijkheidsbeweging op ideeën te brengen heeft men besloten daarvan af te zien, en het schijnt dat om dezelfde redenen ook de ceremoniële soevereiniteitsoverdracht tegenwoordig wel achterwege blijft.¹⁰ Wat op zich weer bewijs levert voor de stelling dat politieke spanningen het voortbestaan van een condominium aardig kunnen bedreigen.

4 De Moezel, de Sauer en de Our

Tijd om verder naar het noorden te trekken, want er is meer te zien. Een van de meest langgerekte condominiumia bevindt zich namelijk tussen Luxemburg en Duitsland, met uitlopers tot aan België. Het betreft de rivier de Moezel en de daarmee verbonden rivie-

⁹ Omdat de rivier de Bidassoa aan de werking van de getijden onderhevig is, is het eiland bij laag water soms per voet bereikbaar. Dientengevolge wordt er soms wel illegaal gekampeerd.

¹⁰ <https://www.bbc.com/news/stories-42817859>.

ren de Sauer (Sûre) en de Our. Net als Neutraal-Moresnet, is de grens tussen Luxemburg en Duitsland het resultaat van het Verdrag van Wenen uit 1815, maar anders dan in het geval van Moresnet bestaat dit condominium tot de dag van vandaag. Pogingen van de Nazi's er een einde aan te maken zijn door juridisch verzet van Luxemburg in het verleden mislukt.

Het meest bijzondere aan dit condominium is wellicht nog het startpunt ervan. De rivier de Moezel, die ontspringt in de Vogezen, vormt niet alleen de grens tussen Luxemburg en Duitsland, maar zuidelijker eerst een deel van de grens tussen Frankrijk en Duitsland. Met die grens is niks aan de hand, dat wil zeggen: zij loop keurig door het midden van de rivier, op basis van het zogeheten *thalweg*-principe.¹¹ De linkerhelft behoort tot Frankrijk, de rechterhelft is Duitsland. Wie de loop van de rivier volgt, komt op een gegeven moment op de plek waar Frankrijk, Duitsland en Luxemburg elkaar raken, vlakbij Schengen. En daar gebeurt iets bijzonders. Want ten noorden van Schengen loopt de grens tussen Duitsland en Luxemburg niet meer door het midden van de rivier, maar gelijktijdig langs beide zijden van de rivier, een *T-shaped* drielandenpunt zogezegd. Het middenstuk is geen niemandsland, maar een gebied waarover de soevereiniteit tussen Duitsland en Luxemburg wordt gedeeld, een condominium dus.

Maar daarmee zijn we er nog niet. Deze grens tussen de drie landen doorsnijdt namelijk vlakbij Schengen een in de rivier gelegen eilandje, *Staustufe Apach* geheten. Het zuiden van dit eilandje is Frankrijk, maar het noordelijk deel van dit eilandje, boven de dwarsbalk van de T zogezegd, ligt in het condominium tussen Duitsland en Luxemburg. Wie op het eiland naar het noorden loopt, loopt op een gegeven moment dus zowel Duitsland als Luxemburg in. Strikt genomen is er dus ook helemaal geen sprake van een drielandenpunt maar van een drielandenlijn,¹² misschien wel de enige ter wereld. De conclusie kan dan geen andere zijn dan dat Duitsland, Luxemburg en Frankrijk een oneindige hoeveelheid drielandenpunten hebben....

Het condominium strekt zich over meer dan 100 km naar het noorden uit, waarbij het op een gegeven moment bij de plaats Wasserbillig 'overspringt' van de Moezel op de Sauer, die vanaf daar de grensrivier vormt, en nog weer iets verder, bij het gehucht Wallendorf-Pont, op de rivier de Our. Net onder het Luxemburgse Vianden houdt het condominium even op te bestaan, omdat de grens daar niet de rivier volgt, maar ten noorden van Vianden gaat het gewoon weer verder,¹³ met als gevolg dat het condominium Moezel c.a. strikt genomen ook nog eens niet één aaneengesloten gebied is.... Op een goede topografische kaart is het condominium netjes met een dubbele grenslijn langs beide oevers van de rivieren aangegeven, Google Maps bakt er echter niks van.¹⁴

In de genoemde rivieren ligt een vijftiental eilandjes, die, anders dan het Fazanteneiland, gewoon door publiek bezocht kunnen worden, maar waar zo mogelijk nog minder valt

11 De liefhebber zij verwezen naar het lijvige boekwerk van Marc de Decker, *Europees internationaal rivierenrecht*, Maklu 2015, p. 690 e.v.

12 Of nog nauwkeuriger: drielandenlijnstuk.

13 Het loont de moeite er hier een goede topografische kaart bij te pakken. De camping aan de westzijde van de Our lijkt een uitstekende uitvalsbasis om hier de grenzen te verkennen.

14 En het zou me ook verbazen als Google Maps elke zes maanden de grenslijn bij Fazanteneiland netjes verlegt.

te beleven. Behalve dan natuurlijk alle juridische puzzels die bij een condominium horen. Ook liggen er over de rivier de Moezel natuurlijk bruggen. Dat roept de vraag op of het condominium zich, overeenkomstig het uitgangspunt '*cuius est solum, eius est usque ad coelum et ad inferos*' vanaf het water ook naar boven uitstrekt, en dus ook de brug zelf tot het condominium behoort. Die vraag werd door een Duitse rechter in 1884 negatief beantwoord.¹⁵ Volgens hem lag op de brug de grens tussen Duitsland en Luxemburg netjes in het midden. Honderd jaar later, in 1984, werd die beslissing in een grensverdrag tussen Duitsland en Luxemburg echter teruggedraaid, en werd bepaald dat ook de bruggen tot het condominium behoren.¹⁶ Artikel 1 van genoemd verdrag bepaalde (voor zover hier van belang):

(1) Wo Mosel, Sauer und Our nach dem Vertrag vom 26. Juni 1816 die Grenze bilden, sind sie gemeinschaftliches Hoheitsgebiet beider Vertragsstaaten.

(2) Das gemeinschaftliche Hoheitsgebiet umfaßt die Luftsäule oberhalb sowie den Erdsockel unterhalb der Wasseroberfläche innerhalb seiner seitlichen Begrenzung; dies gilt auch bei oberirdischen und unterirdischen Bauwerken und Anlagen jeder Art. Inseln im gemeinschaftlichen Hoheitsgebiet gehören zu diesem Gebiet.

Het zou, bij wijze van *law in action*, heel aardig zijn om op zo'n brug of eilandje eens een klein strafbaar feitje te plegen en te kijken wat er gebeurt. Het pragmatisme dat aan het instandhouden van condominia eigen is, zal dan uitkomst moeten bieden; van legaliteit en rechtszekerheid zullen we het niet moeten hebben.

Ook hier kunnen we de vraag stellen naar het succes van dit nog steeds bestaande condominium. Gewezen is in dat verband wel op de voordelen van een dergelijk condominium, specifiek voor waterwegen. Immers, midden op het water is een heel scherpe grens toch niet eenvoudig met fysieke middelen te markeren, en bovendien is het onwaarschijnlijk dat schepen keurig aan één kant van die denkbeeldige lijn zouden blijven. In zo'n geval zou een scherpe lijn door het midden van de rivier vooral nadelen hebben, die het condominium niet heeft. Niet dat daar nu enorme voordelen aan zijn verbonden, maar het pragmatisme ervan past beter bij de realiteit van het scheepvaartverkeer. Een dergelijk condominium biedt dus voordelen als het naleven van gescheiden rechtsregimes de facto niet goed mogelijk is.

5 De Bodensee

Ondanks bovenstaande 'voordelen' mag het duidelijk zijn dat condominia vooral tot allerlei juridische puzzels en onzekerheid leiden. Maar het kan altijd erger... Nog ingewikkelder wordt het namelijk als de betrokken landen het zelfs niet eens kunnen worden over de vraag óf überhaupt sprake is van een condominium. En precies dat is al eeuwen het geval ten aanzien van de Bodensee, die de grens vormt tussen Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland. Een verdrag waarin is vastgelegd hoe de grenzen tussen de drie landen lopen voor wat betreft de Bodensee is er namelijk niet.

15 Zie Frank Jacobs, *The worlds most exclusive condominium*, <https://opinionator.blogs.nytimes.com/2012/01/23/the-worlds-most-exclusive-condominium/>

16 Zie Archiv des Völkerrechts, 24. Bd., No. 3, STAATSGRENZEN / BOUNDARIES (1986), pp. 336-339, (<https://www.jstor.org/stable/40798212>).

De Zwitsers menen dat sprake is van een duidelijke afbakening en dat de grens tussen de drie landen door het midden van het meer loopt (de zogeheten '*Realteilung*').¹⁷ Volgens de Oostenrijkers daarentegen behoort de gehele¹⁸ Bodensee tot het soevereine gebied van elk van de drie (!) landen ('*Kondominium*'). Verrassend genoeg is er geen officieel Duits standpunt met betrekking tot deze kwestie. Wel - uiteraard - een dik proefschrift, waarin de vraag naar de grenzen in de Bodensee wordt omschreven als 'die meistbehandelte Grenzfrage im deutschsprachigen Schrifttum überhaupt',¹⁹ en waarin geconcludeerd wordt dat noch het Zwitserse noch het Oostenrijkse standpunt als juist kan worden aanvaard, omdat daarover geen gedeelde rechtsovertuiging bij de betrokken partijen bestaat.²⁰ De consequentie daarvan is, volgens de auteur, dat de Bodensee als staatsvrij gebied moet worden beschouwd, dat onder de soevereiniteit van geen van de drie landen valt.²¹

Het interessante is dat in de rechtspraktijk de verschillen niet eens zo groot zijn met de situatie waarin wel een condominium zou worden aangenomen. Doen zich in de praktijk juridische moeilijkheden voor dan betreffen die, logischerwijs, de genoemde landen. Deze problemen worden dan in de praktijk gewoonlijk bij afzonderlijk verdrag geregeld. Het kan gaan om zaken als visserijrechten, om belasting ten aanzien van boten, of om zaken betreffende het toerisme op de Bodensee. Het Europees recht speelt daarbij een rol. Bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag in hoeverre sprake is van grensoverschrijdend verkeer. Ook is de vraag naar de grens met Zwitserland voor de EU natuurlijk een aandachtspunt. Het feit dat het condominium Bodensee (dan wel het staatsvrije gebied) zich niet uitstrekt tot het direct aan de kust gelegen water,²² voorkomt ten aanzien van dit soort zaken overigens wel een hoop moeilijkheden. Voor het overige geldt ook hier natuurlijk dat de aanname van een condominium met betrekking tot het water ook voordelen biedt: voor degenen die zich op het water bevinden voorkomt het een hoop gedoe over de vraag op welke exacte plek nu exact welk rechtsregime van toepassing is. Maar het maakt dan wel uit of men de Zwitserse of Oostenrijkse waterpolitie treft...

Zo leert ook de Bodensee-casus ons wel iets. Strikt genomen is een condominium een gebied waarover de soevereiniteit wordt gedeeld en meerdere staten gelijktijdig, zij het in de praktijk in onderlinge overeenstemming, het gezag uitoefenen. In de praktijk lukt dat alleen door een zekere afstand tot het betreffende gebied te bewaren. Het gevolg van de bemoeienis van meerdere landen is dan dus vooral het ontbreken van bemoeienis van diezelfde landen, en de facto een grote mate van zelfstandigheid en onafhankelijkheid.

Het is dan ook helemaal niet zo gek dat wie voorbeelden van condominia ter wereld zoekt, in de literatuur zowel gebieden tegenkomt waar de soevereiniteit daadwerkelijk

17 Kahn, a.w., p. 240 (zie noot 20).

18 Nee, niet de gehele Bodensee. Op basis van de zogeheten *Haldentheorie*, geldt dat de wateren die direct aan de oevers liggen (bepaald als het water tot een gemiddelde maximale diepte van 25m) wel tot het grondgebied van de afzonderlijke staten behoren. Het condominium beperkt zich dan tot de 'Hohe See im engeren Sinn'. Zie Kahn, a.w., p. 240-242 (zie noot 20)

19 Het boek zelf draagt daar overigens behoorlijk aan bij.

20 Daniel-Erasmus Kahn, *Die deutschen Staatsgrenzen, Rechtshistorische Grundlagen und offene Rechtsfrage*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2004, p. 233.

21 Kahn, a.w., p. 266-268.

22 Zie noot 18 hiervoor.

en expliciet wordt gedeeld, als stukken grond waarvan onzeker is of wel van een condominium sprake is, terwijl soms ook voorbeelden worden genoemd van stukken land die veeleer als niemandsland zouden moeten worden bestempeld.²³ Wat zij gemeenschappelijk hebben is veelal hun relatieve mate van onafhankelijkheid en zelfstandigheid, terwijl zij toch niet volledig zelf als soevereine staten zijn te kwalificeren.

6 En zo moet het niet...

Bij wijze van afsluiting van deze reis langs enkele condominia ten slotte een blik op de andere kant van de wereld. Als illustratie van hoe het in ieder geval niet moet, is er waarschijnlijk geen beter voorbeeld dan de eilandengroep die vroeger bekend stond als de Nieuwe Hebriden, door cynici gewoonlijk aangeduid als Pandemonium. De eilandengroep was algemeen erkend als de meest inefficiënte staatsvorm ter wereld. Het condominium is dan ook inmiddels ter ziele; sinds het einde van de zogeheten kokosnootoorlog in 1980 kennen we deze eilanden als Vanuatu, gelegen in de Grote Oceaan.

Zowel de Britten als de Fransen koloniseerden de eilanden in de achttiende eeuw en legden er plantages aan. In de loop der tijden ontstond op de eilanden zowel een Britse als een Franse gemeenschap, en daarnaast waren er uiteraard de oorspronkelijke bewoners. Rond 1970 bedroeg het totale inwonertal zo rond de 85.000. Voor het bestuur van dit alles werd een zeer ingewikkelde oplossing verzonnen. Nadat in 1886 door de koloniale machthebbers een gezamenlijke marine-commissie was ingesteld ter bescherming van de eigen onderdanen, viel in 1906 het besluit het gebied voortaan gezamenlijk te besturen. Zo ontstond wat na verloop van tijd in het Engels *The New Hebrides Condominium* heette, en in het Frans het *Condominium des Nouvelles-Hébrides*.

Maar een echt condominium was het toch ook niet, want de Britten en Fransen behielden hun claims van soevereiniteit ten aanzien van de eigen onderdanen, terwijl de eilanden voor het overige gezamenlijk werden bestuurd. Dat resulteerde in maar liefst drie eigen regeringen: een Britse, een Franse en een gezamenlijke. Met name de Britse en Franse regeringen, met aan het hoofd een resident, maakten de dienst uit, en moesten diens gevolge ook min of meer met elkaar in evenwicht worden gehouden. Als gevolg daarvan ontstond een bestuurlijke praktijk om elkaar zoveel mogelijk te kopiëren: in de samenstelling van het bestuur, in het aantal bestuurders, het aantal ambtenaren etc. Uiteraard reed de Britse Resident in een Jaguar, de Franse in een Citroen, maar voor het overige voerde gelijkheid de boventoon. Zelfs de vlaggenmasten van beide regeringsgebouwen waren bijvoorbeeld als gevolg van een informele afspraak exact even hoog.²⁴ Een en ander ging zo ver dat van vrijwel alles op de Nieuwe Hebriden zowel een Britse als een Franse versie bestond.²⁵ Er was dus Britse politie op het eiland, maar ook Franse, elk met eigen regels, en met eigen uniformen. Er was een Brits immigratiebeleid, maar ook een Frans immigratiebeleid (met als gevolg dat bezoekers konden kiezen onder welk

23 Zie bijvoorbeeld de door Dröge genoemde voorbeelden van plaatsen (niet per se door hem als condominium gekwalificeerd), die met Neutraal-Moresnet zijn te vergelijken; Dröge, a.w., p. 241 e.v.

24 *The Times News*, 10 mei 1973, p. 16. Zie ook de memoires van Keith Woodward, *A Political Memoir of the Anglo-French Condominium of the New Hebrides*, <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p297671/pdf/ch013.pdf>

25 En soms óók nog een condominiumvariant voor het gezamenlijke bestuur.

van deze regels ze het land wensten te bezoeken).²⁶ Er waren Britse verkeersregels en er waren Franse verkeersregels, Britse gevangenissen en Franse gevangenissen. Er was Britse gezondheidszorg en er was Franse gezondheidszorg, een Brits onderwijssysteem en een Frans onderwijssysteem, twee munteenheden, en jawel, zelfs afwijkende openingstijden voor winkels (de Franse winkels openden om 7 uur, de Britse om 7.30 uur; de Britten lunchten vervolgens een half uur later). Met twee verschillende talen²⁷ verliep ook de onderlinge communicatie natuurlijk verre van vlekkeloos. Documenten moesten voortdurend over en weer worden vertaald. Over zaken als belastingen moest overeenstemming worden bereikt, wat op deze manier jaren kon duren, met als gevolg dat nauwelijks belasting werd geheven. In combinatie met het soepele Britse ondernemingsrecht leidde dat vervolgens tot de vestiging van tal van dubieuze bedrijven in dit belastingparadijs.

Uiteraard was ook de rechtspraak dual opgezet, met Britse rechtbanken en Franse rechtbanken, maar - enige punt van nationale eenheid - er was een Gezamenlijk Hof, bestaande uit drie rechters: een Franse rechter, een Britse rechter en - verrassing - een voorzitter die werd aangewezen door de koning van Spanje.²⁸ Lokale ingezetenen mochten zelf kiezen onder welke jurisdictie zij wilden vallen en berecht wensten te worden. Niettemin kwamen zij er over het algemeen slecht van af, omdat zij noch tot het Franse noch tot het Britse deel behoorden en officieel derhalve als statenloos werden aangemerkt. Wilden zij naar het buitenland, dan moest hun reisdocument bijvoorbeeld door zowel de Britse als de Franse gezaghebber worden ondertekend. Met name deze positie van de oorspronkelijke bewoners leidde tot verzet en tot een onafhankelijkheidsstreven in de jaren zeventig, dat vervolgens het einde van het condominium inluidde.

De sporen van dit schizofrene systeem zijn tot op de dag van vandaag zichtbaar op Vanuatu, want ook sinds de onafhankelijkheid van 1980 kent het land niet alleen nog steeds twee talen, maar ook twee verschillende schoolsystemen, Brits en Frans, en ook verschillende politieke partijen. Met terugwerkende kracht oogt het bestuur van Neutraal-Moresnet dan ineens als een toonbeeld van efficiëntie.

7 Tot slot

Het mag duidelijk zijn dat condominia er wel bij varen als het aantal conflicten zo laag mogelijk blijft. Het ontbreken van inwoners helpt enorm, evenals een gebrek aan economische of politieke betekenis. Is er wel reden tot conflict, dan is een condominium gewoonlijk geen lang leven beschoren. Het is wat dat betreft een wonder hoe lang Neutraal-Moresnet heeft bestaan.

Maar, betekenisloos of niet, duidelijk mag ook zijn geworden dat er nog genoeg bijzondere staatsrechtelijke grenzen en gebieden te verkennen zijn. Hopelijk laat de uitnodiging voor een excursie dus niet lang op zich wachten!

26 Zo werd een visumaanvraag van een Amerikaanse bezoeker door de Britse resident afgewezen, maar de hernieuwde aanvraag aan Franse kant vervolgens alsnog toegekend.

27 Dat is dan de meer dan 100 lokale talen niet meegerekend.

28 Wat wel een probleem was toen in 1931 de Spaanse monarchie werd afgeschaft.